

BAB II

KERANGKA PEMIKIRAN DAN METODE PENELITIAN

A. Tinjauan Pustaka

Dalam penelitian ini, peneliti melihat hasil penelitian terdahulu yang membahas mengenai kebijakan tarif yang dilakukan oleh pemerintah, yaitu penelitian yang dilakukan oleh Yenny Octora Wulansari (Program Sarjana Reguler FISIP UI, 2002) dengan judul “Implikasi *Tax Cut* Terhadap Penerimaan PPh OP dan PPN Serta Tingkat Kepatuhan Wajib Pajak Orang Pribadi di KPP Jakarta Pulo Gadung (Perbandingan Antara Ketentuan Undang-Undang PPh Tahun 1994 dan 2000)”. Dalam penelitian tersebut, Wulansari mencoba mengkaji apakah *tax cut* atau penurunan tarif PPh OP dalam Undang-Undang PPh Tahun 2000 memiliki pengaruh terhadap penerimaan PPh OP di KPP Jakarta Pulo Gadung, bagaimana pengaruh *tax cut* terhadap tingkat konsumsi masyarakat dengan indikator penerimaan dari sudut pajak atas konsumsi barang dan jasa yaitu PPN, bagaimana pengaruh *tax cut* terhadap kesadaran dan kepatuhan Wajib Pajak Orang Pribadi dalam memenuhi kewajiban membayar pajak, dan bagaimana implikasi *tax cut* di tinjau dari prinsip *convenience of payment* yang dikemukakan oleh Adam Smith. Dalam skripsi ini, Wulansari mencoba membandingkan realisasi penerimaan PPh OP sebelum adanya penurunan tarif dan setelah adanya penurunan tarif serta realisasi penerimaan PPN sebelum adanya penurunan tarif dan setelah adanya penurunan tarif.

Hasil dari penelitian ini menjelaskan bahwa dengan diterapkannya perubahan tarif baru PPh atas WP OP dengan menurunkan tarif (*tax cut*) atas penghasilan WP OP yang berpenghasilan rendah dan mulai berlaku efektif pada tahun 2001 menyebabkan realisasi penerimaan PPh OP di KPP Jakarta Pulo Gadung pada tahun 2001 mengalami penurunan yang cukup besar jika dibandingkan dengan tahun sebelumnya, sedangkan penurunan tarif PPh OP ini justru meningkatkan realisasi penerimaan PPN sebagai pajak konsumsi atas barang dan atau jasa. Penurunan tarif ini juga menyebabkan tingkat kepatuhan WP OP dalam menyampaikan SPT Masa maupun Tahunan di KPP Jakarta Pulo Gadung pada tahun 2001 mengalami peningkatan. Selain itu hasil penelitian ini juga

menyebutkan bahwa *take home pay* yang diterima oleh WP OP menjadi lebih besar akibat turunnya tarif, *tax burden* menjadi lebih kecil sehingga penerapan *tax cut* sudah memenuhi asas *convenience of payment*.

Perbedaan penelitian yang dilakukan Wulansari dengan penelitian yang dilakukan penulis adalah penelitian sebelumnya berfokus pada analisis mengenai implikasi penurunan tarif (*tax cut*) PPh OP dalam UU PPh Tahun 2000 terhadap penerimaan PPh OP, PPN, serta tingkat kepatuhan WP OP. Sedangkan penelitian yang dilakukan penulis adalah untuk memahami dasar pemikiran pemerintah yang menjadi latar belakang pembuatan kebijakan perubahan tarif PPh Badan dari tarif progresif menjadi *flat rate* dan menganalisis penerapan *flat rate (flat rate)* PPh Badan jika ditinjau dari asas keadilan dan asas *ease of administration*.

Penelitian terdahulu yang juga dilihat oleh peneliti adalah Tugas Karya Akhir oleh Kiki Dian Renisari (Program Sarjana Reguler FISIP UI, 2004) dengan judul “Analisis Kebijakan RUU Tarif Pajak Penghasilan Tahun 2004, Khususnya Tarif PPh Badan, PPh Pasal 21 Karyawan Tetap dan PPh OP”. Tugas karya akhir ini dilakukan pada tahun 2004. Pada tahun 2004 tersebut, pemerintah mengajukan *draft* amandemen PPh. Pokok permasalahan yang ingin diangkat oleh Renisari dalam tugas karya akhirnya ini adalah latar belakang dari adanya RUU tentang tarif PPh, bagaimana rencana perubahan kebijakan yang menyangkut tarif PPh, serta keselarasan RUU tarif PPh tersebut jika ditinjau dari asas keadilan dan dari konsep penghasilan.

Pada bab analisis, Renisari lebih menjelaskan mengenai tarif PPh untuk Orang Pribadi jika ditinjau dari asas keadilan. Dalam penelitian tersebut, Renisari membahas mengenai masalah NPWP dan non-NPWP, dimana dalam RUU PPh OP tahun 2004 tersebut terdapat perbedaan pengenaan tarif PPh bagi WP OP yang memiliki NPWP dan yang tidak memiliki NPWP. Sedangkan untuk tarif PPh Badan, peneliti membahas mengenai segi keadilan dari tarif *flat rate* yang diusulkan pemerintah.

Perbedaan penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Renisari dengan penelitian yang dilakukan oleh penulis adalah penelitian sebelumnya menjelaskan mengenai kebijakan tarif yang ada dalam RUU PPh secara keseluruhan, yaitu PPh OP dan PPh Badan. Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh penulis hanya

memfokuskan pada kebijakan tarif PPh Badan saja. Penelitian yang dilakukan penulis adalah untuk memahami dasar pemikiran pemerintah yang menjadi latar belakang pembuatan kebijakan perubahan tarif PPh Badan dari tarif progresif menjadi *flat rate* dan menganalisis penerapan *flat rate (flat rate)* PPh Badan jika ditinjau dari asas keadilan dan asas *ease of administration*.

Penelitian lain yang juga dilihat oleh peneliti adalah penelitian oleh Sri Rahayu Wulandari (Program Sarjana Reguler FISIP UI, 2005). Skripsi tersebut merupakan suatu kajian atas penerapan *flat rate* pada Pajak Penghasilan Badan. Tujuan penelitian dari skripsi tersebut adalah untuk mengetahui apa kelebihan *flat rate* untuk perhitungan PPh Badan dibandingkan dengan tarif progresif yang digunakan oleh Indonesia terutama dari sisi keadilan dan *simplicity* dan untuk mengetahui apakah *flat rate* yang diajukan dalam RUU Perpajakan cukup kompetitif untuk diterapkan pada PPh Badan, khususnya untuk meningkatkan arus investasi dan menjamin keberlangsungan penerimaan pajak.

Hasil dari penelitian ini menjelaskan bahwa dari sisi keadilan, *flat rate* kurang mencerminkan rasa keadilan vertikal. Dari segi *simplicity*, *flat rate* lebih sederhana dan relatif pasti. Selain itu, dengan *flat rate* sebesar 30%, pendapatan negara dari sektor pajak akan meningkat cukup substansial. Sedangkan dari segi arus investasi, penerapan *flat rate* sebesar 30% akan kurang menarik para investor karena masih termasuk cukup tinggi.

Perbedaan penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Wulandari dengan penelitian yang dilakukan oleh penulis adalah penelitian sebelumnya masih merupakan suatu kajian atau usulan mengenai penerapan *flat rate* untuk PPh Badan. Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh penulis merupakan suatu analisis kebijakan mengenai kebijakan penerapan *flat rate* PPh Badan. Dalam hal ini, penulis ingin mengetahui dasar pemikiran pemerintah yang menjadi latar belakang pembuatan kebijakan perubahan tarif PPh Badan dari tarif progresif menjadi *flat rate* dan menganalisis penerapan *flat rate (flat rate)* PPh Badan jika ditinjau dari asas keadilan dan asas *ease of administration*.

B. Kerangka Teori

B.1. Fungsi Pajak

Pajak mempunyai peranan yang sangat penting dalam pelaksanaan fungsi pemerintah, baik dalam fungsi alokasi, distribusi, stabilisasi, dan regulasi maupun kombinasi antara keempatnya (Mansury, Kebijakan Perpajakan, 39). Kebijakan pajak dirancang berdasarkan fungsi pemerintah. Sukses tidaknya penerapan suatu kebijakan pajak turut mempengaruhi fungsi pemerintah. Pada dasarnya, fungsi pajak terbagi menjadi dua, yaitu:

- Fungsi Penerimaan (*Budgetair*)

Fungsi *budgetair* disebut fungsi utama pajak atau fungsi fiskal (*fiscal function*), yaitu untuk mengisi kas negara (*to raise government's revenue*) (Rosdiana, Tarigan, 40). Pajak dipergunakan sebagai alat untuk memasukkan dana secara optimal ke kas negara berdasarkan undang-undang perpajakan yang berlaku (Nurmantu, 30). Dana yang terkumpul ini kemudian digunakan untuk membiayai berbagai pengeluaran negara dalam rangka memenuhi kebutuhan rakyat.

- Fungsi Mengatur (*Regulerend*)

Fungsi *regulerend* disebut juga fungsi tambahan yaitu pajak dipergunakan oleh pemerintah sebagai alat untuk mencapai tujuan tertentu (Nurmantu, 36). Pajak ditempatkan sebagai instrumen kebijakan untuk mengatur hal yang bersifat *non-budgetair*, seperti bidang sosial budaya dan politik.

Kedua fungsi pajak di atas merupakan kesatuan yang saling melengkapi. Misalnya, walaupun pajak berfungsi sebagai sumber pendapatan negara dari masyarakat, tetapi harus pula dipertimbangkan berbagai dampaknya pada masyarakat, baik berupa dampak sosial, ekonomi, budaya, maupun dampak lainnya. Sebaliknya, apabila fungsi mengatur dari pajak akan dipakai untuk mencapai sasaran di bidang sosial, ekonomi, budaya, maupun bidang-bidang lainnya, maka perlu dipertimbangkan pengaruhnya terhadap penerimaan negara dari sektor pajak, di samping sasaran lain di luar keperluan pembiayaan kegiatan pemerintah (Mansury, Kebijakan Perpajakan, 3).

B.2. Azas-Azas Perpajakan

Untuk mencapai tujuan, pemungutan pajak perlu memegang teguh asas-asas pemungutan dalam memilih alternatif pemungutannya. Dengan demikian, terdapat keserasian pemungutan pajak dengan tujuan dan asas yaitu pemahaman atas perlakuan pajak tertentu. Berikut ini akan dijelaskan beberapa asas yang penting untuk diperhatikan dalam mendisain sistem pemungutan pajak :

a) *Equality*

Keadilan merupakan salah satu asas yang sering kali menjadi pertimbangan dalam menentukan *policy option* yang ada dalam membangun sistem perpajakan. Dalam asas ini ditekankan pentingnya keseimbangan berdasarkan kemampuan masing-masing subjek pajak. Yang dimaksud dengan keseimbangan atas kemampuan subjek pajak adalah hendaknya dalam pemungutan pajak tidak ada diskriminasi di antara sesama Wajib Pajak. Pemungutan pajak yang dilakukan terhadap semua subjek pajak harus sesuai dengan batas kemampuan masing-masing, sehingga dalam asas *equality* ini setiap orang yang mempunyai kondisi yang sama harus dikenai pajak yang sama pula (Rosdian, Tarigan, 120).

Asas keadilan dalam prinsip perundang-undangan perpajakan maupun dalam hal pelaksanaannya harus dipegang teguh, walaupun keadilan itu sangat relatif. Menurut Musgrave dan Musgrave dalam buku *Public Finance in Theory and Practice* terdapat dua macam asas keadilan pemungutan pajak, yaitu :

- *Benefit Principle*

Dalam sistem perpajakan yang adil, setiap Wajib Pajak harus membayar pajak sejalan dengan manfaat yang dinikmatinya dari pemerintah. Pendekatan ini sering disebut *Revenue and Expenditure Approach*.

- *Ability Principle*

Pendekatan ini menyarankan agar pajak dibebankan kepada Wajib Pajak atas dasar kemampuan membayar (Waluyo, 13).

Dalam konsep pajak penghasilan, keadilan terdiri dari keadilan horizontal dan keadilan vertikal. Suatu pemungutan pajak dikatakan memenuhi keadilan secara horizontal apabila beban pajaknya sama atas semua Wajib Pajak yang memperoleh penghasilan yang sama dengan jumlah tanggungan yang sama, tanpa membedakan jenis penghasilan atau sumber penghasilan (*equal treatment for the equals*). Sedangkan keadilan vertikal terpenuhi apabila Wajib Pajak yang mempunyai tambahan kemampuan ekonomis yang berbeda diperlakukan tidak sama.

Untuk menerapkan keadilan horizontal dan vertikal diperlukan beberapa syarat. Beberapa syarat tersebut, yaitu:

1. Syarat keadilan horizontal

a. Definisi penghasilan

Definisi penghasilan memuat semua tambahan kemampuan ekonomis termasuk ke dalam pengertian definisi penghasilan. Oleh karena seluruh tambahan kemampuan ekonomis termasuk ke dalam definisi penghasilan, maka pengenaan pajaknya harus dilakukan secara adil bagi semua Wajib Pajak.

b. *Globality*

Globality dapat diartikan bahwa semua jenis penghasilan harus dijadikan sebagai objek pajak penghasilan dengan tidak melihat dari mana sumber penghasilan tersebut diperoleh. Dalam hal ini dikenal istilah *worldwide income*, yaitu semua jenis penghasilan dijadikan sebagai objek pajak penghasilan dengan tidak melihat asal penghasilan tersebut, apakah berasal dari dalam negeri atau dari luar negeri.

c. *Net Income*

Penghasilan kena pajak (*taxable income*) sebagai dasar pengenaan pajak dihitung setelah mengurangi penghasilan kotor (*gross income*) dengan berbagai pengurangan-pengurangan yang diperkenankan oleh Undang-Undang (*tax reliefs*). Oleh karena itu, dalam menghitung penghasilan kena pajak, suatu penghasilan harus dikurangi dengan semua biaya yang tergolong dalam biaya untuk mendapatkan, menagih, dan memelihara penghasilan (*deductible expenses*).

d. *Personal Exemption*

Terdapat biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh penghasilan, baik bagi Wajib Pajak Orang Pribadi maupun Wajib Pajak Badan. Bagi Wajib Pajak Orang Pribadi, justifikasi penerapan *personal exemption* adalah sebagian penghasilan neto Wajib Pajak Orang Pribadi yang diperlukan untuk hidup, dikecualikan dari pengenaan pajak agar memungkinkan Wajib Pajak dapat melakukan pekerjaannya. Jika Wajib Pajak dapat bekerja, ia akan dapat memperoleh penghasilan, yang nantinya akan dikenakan pajak. Pengurangan yang diberikan kepada Wajib Pajak Orang Pribadi diformulasikan dalam bentuk Penghasilan Tidak Kena Pajak (PTKP).

e. *Equal Treatment for The Equals*

Pengenaan pajak dengan perlakuan yang sama diartikan bahwa seluruh penghasilan dikenakan pajak dengan tarif yang sama tanpa membedakan jenis atau sumber penghasilan.

2. Syarat keadilan vertikal

- a. Perbedaan *tax burden* semata-mata berdasarkan karena perbedaan tingkat *ability to pay*, bukan berdasarkan jenis ataupun sumber penghasilan.
- b. Beban pajak bersifat progresif. Artinya semakin besar *ability to pay*, semakin besar pula beban pajak atau *tax burden* yang harus dipikul oleh setiap Wajib Pajak (Mansury, 6-7).

b) *Ease of Administration* (Kemudahan Administrasi)

Dalam *The Encyclopedia Americana*, asas *certainty*, *convenience*, dan *economy* dimasukkan dalam satu asas, yaitu *the administrative principles*. *The New Encyclopedia Britanica* juga memasukkan asas-asas tersebut sebagai kriteria kemudahan administrasi dan kepatuhan. Dalam buku tersebut, kriteria kemudahan administrasi dan kepatuhan diperluas menjadi *clarity*, *continuity*, *cost effectiveness*, dan *convenience*. Berdasarkan dua referensi tersebut serta dengan menganalisis relevansi satu asas dengan asas lainnya, Rosdiana dan Tarigan mengusulkan agar asas *certainty*, *efficiency*, *convenience*, dan *simplicity* dijadikan sebagai unsur-unsur yang membentuk asas *ease of*

administration. Penjelasan dari masing-masing unsur asas *ease of administration* tersebut, yaitu :

- ***Certainty***

Asas *certainty* (kepastian) menyatakan bahwa harus ada kepastian, baik bagi petugas pajak maupun semua Wajib Pajak dan seluruh masyarakat. Dalam asas ini ditekankan pentingnya kepastian mengenai pemungutan pajak yaitu kepastian mengenai siapa-siapa yang harus dikenakan pajak, apa-apa saja yang dijadikan sebagai objek pajak, serta besarnya jumlah pajak yang harus dibayar dan bagaimana jumlah pajak yang terutang itu harus dibayar. Kepastian ini menjamin setiap orang untuk tidak ragu-ragu untuk menjalankan kewajiban membayar pajak, karena segala sesuatunya sudah jelas (Rosdiana, Tarigan, 133).

Asas kepastian ini merupakan salah satu asas yang cukup penting karena tanpa adanya kepastian, keadilan yang telah dirancang ke dalam sistem perpajakan yang bersangkutan sangat sulit untuk bisa dicapai. Asas kepastian ini berkenaan dengan kepentingan masyarakat sekaligus kepentingan pemerintah sehingga asas ini cukup penting karena dari sisi masyarakat sebagai Wajib Pajak akan mempermudah Wajib Pajak dalam melaksanakan kewajiban perpajakannya, sedangkan dari sisi pemerintah akan mempermudah fiskus untuk melakukan pengawasan kewajiban Wajib Pajak.

- ***Convenience***

Asas *convenience* menyatakan bahwa saat pembayaran pajak hendaklah dimungkinkan pada saat yang “menyenangkan” atau memudahkan Wajib Pajak, misalnya pada saat menerima gaji. Asas *convenience* bisa juga dilakukan dengan cara membayar terlebih dahulu pajak yang terutang selama satu tahun pajak secara berangsur-angsur setiap bulan (seperti PPh Pasal 25). Dalam asas ini ditekankan pentingnya saat dan waktu yang tepat bagi Wajib Pajak dalam memenuhi kewajiban perpajakannya (Rosdiana, Tarigan, 134-135).

- ***Efficiency***

Dalam asas ini ditekankan pentingnya efisiensi pemungutan pajak, artinya biaya yang dikeluarkan dalam melaksanakan pemungutan pajak tidak boleh

lebih besar dari jumlah pajak yang dipungut. Dalam asas ini diberi pengertian bahwa pemungutan pajak sebaiknya memperhatikan mekanisme yang dapat mendatangkan pemasukan pajak yang sebesar-besarnya dan biaya yang sekecil-kecilnya.

Asas efisiensi dapat dilihat dari dua sisi yaitu dari sisi fiskus pemungutan pajak dikatakan efisien jika biaya pemungutan pajak yang dilakukan kantor pajak (antara lain dalam rangka pengawasan kewajiban Wajib Pajak) lebih kecil daripada jumlah pajak yang berhasil dikumpulkan. Dari sisi Wajib Pajak, sistem pemungutan pajak dikatakan efisien jika biaya yang harus dikeluarkan oleh Wajib Pajak untuk memenuhi kewajiban perpajakannya bisa seminimal mungkin (Rosdiana, Tarigan, 136).

- ***Simplicity***

Pada umumnya peraturan perpajakan yang sederhana akan lebih pasti, jelas dan mudah dimengerti oleh Wajib Pajak. Oleh karena itu, dalam menyusun suatu Undang-Undang perpajakan harus memperhatikan pula asas kesederhanaan, sebagaimana yang dikemukakan oleh Brown dan Jackson berikut ini “*taxes should be efficiently simple so that those affected can be understand them*”. Berdasarkan pernyataan tersebut, pemungutan pajak harus dilakukan dengan cara yang sesederhana mungkin sehingga Wajib Pajak dapat memahaminya dengan baik dan benar (Rosdiana, Tarigan, 140).

B.3. Kebijakan Fiskal

Kebijakan fiskal adalah suatu tindakan yang dilakukan pemerintah untuk mengubah pengeluaran dan penerimaan pemerintah dengan menggunakan teknik-teknik tertentu. Kebijakan fiskal sering pula disebut sebagai politik fiskal. Menurut Samuelson, kebijakan fiskal adalah proses pembentukan perpajakan dan pengeluaran publik dalam upaya menekan fluktuasi siklus ekonomi dan ikut berperan menjaga ekonomi yang tumbuh dengan penggunaan tenaga kerja yang tinggi dimana tidak terjadi laju inflasi yang tinggi dan berubah-ubah (Samuelson, Nordhaus, 227). Ada pula pendapat lain, Sicut dan Arndt berpendapat bahwa kebijakan fiskal berkaitan erat dengan pemanfaatan gabungan penerimaan dan pengeluaran pemerintah untuk mencapai target yang dikehendaki. Kebijakan

fiskal aktif dirancang untuk membantu meredakan goncangan siklus usaha (*business cycles*) agar perekonomian menjadi stabil. Kebijakan fiskal juga harus dirancang guna memantapkan pertumbuhan pendapatan dari waktu ke waktu, memperluas kesempatan kerja, serta meningkatkan keadilan pendapatan dan kekayaan (Sicat, Arndt, 506). Kebijakan fiskal tidak terlepas dari peran pemerintah dalam sistem ekonomi pasar (*market economy*), sebagaimana dinyatakan oleh Wagner dalam bukunya :

“The operation of a market economy has some structural resemblance to playing a game. A game requires a set of rules, and different rules define different games. Even if the players agree to the rules of the game, an umpire or a referee is usually required to enforce the rules and to resolve disputes that inevitably arise, government’s two distinct roles in a market economy can be seen in these terms. In one capacity, government acts as a referee to enforce the rules by which the market economy operates. In the other capacity, government acts as one of the players.”(Wagner, 3)

Dalam sistem ekonomi, pasar adalah temuan besar dalam sejarah yang sangat mempengaruhi perkembangan industri kapitalisme. Bekerjanya mekanisme pasar yang efektif menyebabkan pertumbuhan dunia kapitalisme menjadi sebuah sistem ekonomi yang besar pengaruhnya di dunia (Rachbini, 82). Namun pasar bukan *problem solving* untuk mengatasi masalah-masalah ekonomi karena sering tidak bekerja secara efektif. Kegagalan pasar (*market failure*) membuat ruang bagi pemerintah untuk masuk ke dalam sistem ekonomi pasar.

Kebijakan fiskal dalam arti luas adalah kebijakan untuk mempengaruhi produksi masyarakat, kesempatan kerja dan inflasi dengan menggunakan instrumen pemungutan pajak dan pengeluaran belanja negara. Sedangkan kebijakan fiskal dalam arti sempit adalah kebijakan yang berhubungan dengan penentuan apa yang akan dijadikan dasar pengenaan pajak (*tax based*) dan objek pajak serta yang dikecualikan, siapa yang akan dikenakan pajak dan dikecualikan, bagaimana menghitung besarnya pajak yang harus dibayar dan bagaimana tata cara pembayaran pajak yang terutang. Kebijakan fiskal dalam arti sempit ini dapat disebut juga dengan kebijakan pajak.

Insentif pajak sebagai salah satu bentuk dari kebijakan fiskal dalam lingkup kebijakan perpajakan dipergunakan untuk mempercepat pemulihan krisis di

bidang ekonomi. Bentuk insentif ini dapat berupa penghapusan dan/atau penurunan tarif pajak, pemberian fasilitas pembebasan pajak untuk sektor-sektor tertentu atau barang-barang tertentu, menyederhanakan administrasi pajak sampai penyederhanaan birokrasi agar pembayar pajak merasa nyaman. Pemberian fasilitas ini dilakukan untuk menarik para investor baik nasional maupun asing untuk menanamkan modalnya pada sektor-sektor yang mampu meningkatkan pertumbuhan ekonomi atau sektor yang diprioritaskan oleh pemerintah.

Due berpendapat bahwa dengan adanya pengurangan pajak maka berpengaruh pada kegiatan investasi dan yang berujung pada konsumsi. Pengurangan pajak akan menambah dana-dana tertentu untuk konsumsi maupun investasi di pihak pembayar pajak, dapat menghilangkan hambatan-hambatan bagi konsumsi maupun investasi dan dapat memberikan perangsang bagi pengeluaran konsumsi dan investasi yang langsung untuk menghindari pajak-pajak yang semakin tinggi di masa yang akan datang.

“penghapusan pajak yang tinggi terhadap barang-barang dengan permintaan yang elastis akan mempunyai pengaruh yang besar dalam pengurangan hambatan bagi pengeluaran untuk konsumsi; pengurangan atau penghapusan pajak-pajak penjualan akan mempunyai suatu pengaruh terhadap dalam pengurangan hambatan-hambatan, seperti halnya juga dengan penghapusan pajak pengeluaran yang progresif. Pengurangan dalam tingkat pajak pendapatan perusahaan akan mengurangi hambatan-hambatan untuk diadakannya investasi, seperti halnya juga dengan penyusutan yang dipercepat dan kredit-kredit pajak investasi-investasi.” (Due, 360)

Due juga memberikan saran dan langkah-langkah yang harus dilakukan pemerintah dalam memberikan insentif pajak. Menurut Due, dalam membuat suatu program pengurangan pajak yang optimal, pemerintah harus berusaha untuk memperkirakan pengaruh relatif di berbagai bentuk pengurangan pajak. Sebaiknya, dalam membuat suatu kebijakan pengurangan pajak, pemerintah harus memperhatikan hal-hal seperti berikut :

- hingga berapa besar konsumsi akan bertambah sebagai reaksi terhadap pengurangan dalam berbagai pajak.
- hubungan *accelerator*, berapa banyak investasi akan bereaksi terhadap pertumbuhan tertentu dalam pendapatan nasional? Mutlak sebagian jawabannya tergantung dari besarnya jurang (*the gap*) di bawah *full*

employment dan juga kapasitas pengangguran dan sebagian dari sikap-sikap terhadap masa yang akan datang.

- reaksi dari investasi terhadap perusahaan-perusahaan dalam tingkat kecepatan hasil investasi.
- efektivitas yang relatif dari perubahan-perubahan dalam tingkat-tingkat pajak pendapatan, bertambahnya kecepatan penyusutan dan kredit-kredit pajak investasi dalam mendorong investasi.
- sifat dari tertinggalnya pendapatan nasional di bawah tingkat-tingkat *full employment* terutama apakah tertinggalnya pendapatan nasional bersifat sementara atau terus menerus (Due, 363).

B.4 Kebijakan Pajak

Kebijakan pajak adalah kebijakan fiskal dalam arti yang sempit, yaitu kebijakan yang berhubungan dengan penentuan siapa-siapa yang akan dikenakan pajak, bagaimana menghitung besarnya pajak yang harus dibayar dan bagaimana tata cara pembayaran pajak terutang (Mansury, Panduan Konsep Utama Pajak Penghasilan di Indonesia, 37). Menurut Musgrave, ada dua aspek kebijakan pajak yang perlu dipertimbangkan, yaitu perumusan dari peraturan pajak dan masalah-masalah penting yang menyangkut administrasi pajak (Musgrave & Musgrave, 35). Sebagaimana kebijakan publik pada umumnya, yaitu memiliki tujuan tertentu untuk dicapai oleh negara, maka tujuan pokok kebijakan perpajakan adalah sebagai berikut:

- Peningkatan kesejahteraan dan kemakmuran,
- Distribusi penghasilan yang lebih adil, dan
- Stabilitas (Mansury, Kebijakan Perpajakan, 5).

Bentuk-bentuk kebijakan pajak, diantaranya yaitu:

a. *Tax Holiday*

Tax holiday merupakan kebijakan pajak yang diberikan bagi perusahaan-perusahaan baru untuk tidak membayar pajak terutama pajak penghasilan selama jangka waktu tertentu (pajak ditanggung pemerintah). Kebijakan ini dikhususkan bagi perusahaan-perusahaan yang didirikan di daerah-daerah tertentu yang telah ditetapkan oleh pemerintah.

b. *Investment Allowances*

Beberapa contoh dari *investment allowances* adalah pembebasan *branch profit tax* bagi perusahaan, dengan syarat menanamkan labanya kembali di Indonesia untuk alokasi selama 6 tahun (pengurangan penghasilan netto sebesar 30% dari penanaman modal baru), penundaan bea masuk dan PPN impor, dan kompensasi rugi lebih lama (dari lima tahun menjadi lebih).

c. *Capital Allowances*

Salah satu bentuk *capital allowances* adalah diperbolehkannya perusahaan untuk melakukan percepatan penyusutan (amortisasi), dimana fungsinya adalah untuk menambah *expense* (biaya) sehingga pajak penghasilan dapat lebih rendah.

d. *Reduced Rate/Tax Cut*

Biasanya berupa pengenaan tarif yang lebih rendah. Sebagai contoh adalah tidak dikenakannya PPN atas televisi dengan ukuran di bawah 21 inci. Kebijakan *tax cut* secara teoritis dalam jangka panjang tidak akan menurunkan penerimaan negara secara *aggregate*, bahkan sebaliknya akan meningkatkan penerimaan negara dari jenis-jenis pajak lainnya. Penurunan tarif pajak bukanlah satu-satunya instrumen kebijakan *tax cut*. Pada prinsipnya *tax cut* merupakan penurunan beban pajak. Bentuk lain *tax cut* selain penurunan tarif pajak adalah dengan menaikkan batas lapisan Penghasilan Kena Pajak.

B.5. Tarif Pajak

Tarif pajak didefinisikan sebagai sistem yang digunakan untuk menghitung besarnya pajak yang harus dibayar dan biasanya merupakan persentase untuk diterapkan atas penghasilan netto (Mansury, Panduan Konsep Utama Pajak Penghasilan di Indonesia, 173). Jika berbentuk persentase, sistem pajak dapat berupa progresif, *flat* (tunggal) atau, dalam beberapa kasus yang jarang terjadi, sistem pajak diterapkan atas dasar pengenaan pajak yang perbedaannya tergantung dari asal diperolehnya penghasilan (*Internatinal Tax Glosarry*, 246).

Dalam Pajak Penghasilan persentase tarifnya dapat dibedakan menjadi:

a. Tarif Marginal

Tarif marginal didefinisikan sebagai persentase tarif pajak yang berlaku untuk suatu kenaikan Dasar Pengenaan Pajak. Berdasarkan '*The Laffer Curve*', terdapat hubungan antara tarif marginal dengan penerimaan pajak. Apabila tarif marginal sebesar 0% dan 100%, maka tidak ada pajak yang akan diterima oleh sistem. Tarif 0% tentu saja mengakibatkan pajak yang diterima sebesar Rp.0, sedangkan dengan tarif marginal 100% mengakibatkan tidak ada orang yang bekerja, berusaha atau melakukan investasi, karena semua penghasilannya harus diserahkan kepada sistem. Dengan demikian, tarif marginal 100% pun tidak akan memberikan kontribusi pajak kepada sistem sebesar sepeser pun (Mansury, Kebijakan Fiskal, 62).

b. Tarif Efektif

Tarif efektif adalah besarnya persentase tarif pajak yang berlaku atau yang harus diterapkan atas dasar pengenaan pajak tertentu. Tarif ini sering disebut dengan tarif pajak rata-rata (*average tax rate*), yaitu tarif pajak yang merupakan nilai rata-rata rupiah yang ditanggung dalam pajak. Tarif pajak rata-rata ini didapat dari pembagian total pajak dengan total penghasilan seseorang.

Selain tarif marginal dan efektif, terdapat juga struktur tarif yang berhubungan dengan pola persentase pajak, yaitu:

a. Tarif Progresif

Secara umum, tarif pajak progresif adalah tarif pajak yang persentasenya meningkat apabila jumlah penghasilan yang menjadi objek pajak semakin besar. Contoh sistem dari jenis pajak progresif ini adalah tarif PPh menurut ketentuan yang berlaku sekarang ini, baik untuk Wajib Pajak Orang Pribadi, Badan, maupun BUT.

Keutamaan dari sistem tarif progresif terdapat pada rasa keadilan dimana bagi yang berpenghasilan lebih tinggi sudah sepatasnya untuk dikenakan beban pajak yang lebih berat (besar). Secara ringkas, beberapa sistem yang mendukung penggunaan tarif progresif adalah karena:

- . Pertumbuhan ekonomi dan stabilitas

Dengan pajak progresif, maka penerima penghasilan yang lebih tinggi (*high-income earner*) dapat mendistribusikan penghasilannya kepada penerima penghasilan yang lebih rendah (*low-income earner*) melalui pembayaran pajak. Pembayaran pajak yang lebih besar ini dapat meningkatkan penerimaan sistem sehingga dapat membantu untuk mempertahankan lapangan pekerjaan.

- Mengurangi ketidak-adilan ekonomi

- Adanya prinsip *ability to pay*

Penerima penghasilan yang lebih besar harus membayar pajak yang lebih besar, sementara penerima penghasilan yang lebih kecil akan membayar pajak yang lebih kecil pula (Sommerfeld, et.al, 27).

Di luar keutamaan tersebut, sistem tarif pajak progresif juga dianggap memiliki beberapa kelemahan, yaitu dapat menciptakan perilaku penghindaran pembayaran pajak serta tidak merangsang produktivitas masyarakat.

b. Tarif Regresif (Degresif)

Tarif pajak regresif adalah tarif pajak dengan prosentase menurun atas setiap peningkatan penghasilan yang menjadi objek pajaknya. Keutamaan dan kelemahan dari sistem tarif regresif ini berlawanan arah dengan sistem tarif progresif. Asumsi yang ada dari tarif progresif dan regresif adalah bahwa tarif progresif mengharuskan bagi Wajib Pajak yang memiliki penghasilan lebih besar untuk membayar pajak yang lebih besar pula karena Wajib Pajak yang berpenghasilan kecil harus mengeluarkan penghasilannya dengan proporsi yang lebih besar untuk keperluannya, sedangkan tarif regresif lebih bersifat untuk memaksa Wajib Pajak dengan penghasilan kecil untuk membayar pajak dengan jumlah yang sama atau bahkan lebih besar dibandingkan dengan Wajib Pajak yang memiliki penghasilan lebih besar, sehingga dianggap merangsang orang untuk lebih kerja keras untuk mendapatkan penghasilan yang lebih besar.

c. Tarif Pajak Tetap

Yang dimaksud dengan tarif tetap adalah tarif yang jumlah pajaknya dalam rupiah (atau dollar) bersifat tetap walaupun objek pajaknya jumlahnya berbeda-beda.

d. Tarif Proporsional (*Flat Rate*)

Tarif proporsional merupakan tarif pajak dengan prosentase tetap (*flat*) untuk setiap jumlah penghasilan yang menjadi objek pajaknya.

Lyons menyebutkan bahwa :

“flat rate taxation occurs when a single rate of tax is applied regardless of the amount of taxable income. In some countries, flat rate taxation may be applied as a unilateral method for the avoidance of double taxation in lieu of the foreign tax credit. In many countries, corporations are subject to tax at a flat rate”.
 (“*A conceptual Analysis of The Flat Tax*”, 1)

Berdasarkan hal tersebut, suatu negara dapat dikatakan menerapkan *flat rate* jika hanya terdapat satu tarif yang digunakan untuk semua lapisan penghasilan. Di beberapa negara, *flat rate* ini digunakan sebagai metode untuk menghindari pajak berganda. Selain itu, di beberapa negara, perusahaan seringkali dijadikan sebagai subjek dari *flat rate*. Oleh karena itu, *flat rate* ini memiliki keutamaan dalam hal kesederhanaan dan mudah diaplikasikan. Banyak pendapat ahli mengenai kelebihan dan kekurangan tarif yang bersifat '*flat*' ini. Kelebihan dari tarif proporsional ini yang menyebabkan menjadi efisien untuk digunakan adalah:

- Menghilangkan pengecualian, biaya kecuali pengecualian pribadi (*personal exemption*) dan celah-celah yang dapat dipergunakan untuk meminimalkan pajak.
- Menghilangkan *Anti-Saving Bias*

Dengan menggunakan tarif *flat*, bias yang terjadi antara pengenaan pajak terhadap pengeluaran (*consumption*) dan tabungan (*saving*) akan dapat dihilangkan. Penghasilan yang berasal dari tabungan tersebut tidak akan dikenakan pajak kembali jika Wajib Pajak menerima kembali tabungan tersebut (Seldon & Bond, 15).

Penerapan *flat rate* ini dinilai cukup efisien karena lebih sederhana dan mudah untuk diaplikasikan. Selain itu, *flat rate* ini juga dapat

menghilangkan berbagai *exemptions*, *deductions*, *loopholes*, serta *anti-saving bias*. Penerapan *flat tax* juga dapat memberikan dampak yang cukup bagus dalam perekonomian suatu negara, diantaranya yaitu :

1. Dampak *flat rate* terhadap perekonomian

Penerapan *flat rate* untuk menggantikan sistem perpajakan yang saat ini berlaku untuk menghilangkan berbagai distorsi yang ada pada sistem perpajakan yang saat ini berlaku akan menimbulkan dampak yang sangat besar pada perekonomian nasional. Di samping menghilangkan berbagai distorsi yang disebabkan oleh tarif pajak yang tidak adil, *flat rate* juga dapat meningkatkan *disposable income* pada semua lapisan penghasilan. Pada akhirnya, peningkatan *disposable income* tersebut akan meningkatkan tingkat konsumsi semua sektor, sehingga dapat meningkatkan permintaan barang dan jasa. Lebih lanjut, dampak *flat tax* terhadap perekonomian ini dibagi menjadi empat bagian, yaitu :

a. Dampak *flat rate* terhadap produksi

Penerapan *flat rate* akan memberikan perlakuan pajak yang sama untuk semua input. Hal tersebut akan menimbulkan pertumbuhan yang besar pada setiap sektor industri.

b. Dampak *flat rate* terhadap konsumsi

Penerapan *flat rate* akan menimbulkan dua konsekuensi yaitu adanya pertumbuhan penghasilan setelah pajak dan dihapuskannya berbagai distorsi yang disebabkan oleh luasnya variasi tarif pajak pada tingkat produsen yang menyebabkan meningkatnya pertumbuhan konsumsi. Secara lebih jelas, pertumbuhan sektor industri justru akan didorong oleh pertumbuhan dari sektor konsumsi.

c. Dampak *flat rate* terhadap tabungan

Salah satu efek yang paling signifikan dari penerapan *flat rate* adalah *flat rate* dapat menyebabkan sektor tabungan berkembang. Hal ini cukup penting karena tabungan sangat dibutuhkan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi di masa yang akan datang. Terdapat dua alasan utama timbulnya pertumbuhan yang cukup besar pada sektor tabungan. Pertama, pada *flat rate*, dividen dan bunga tidak lagi

dikenai pajak pada tingkat individu karena telah dikenai pajak di tingkat perusahaan. Hal ini tentu saja akan mendorong investasi yang sebenarnya di tingkat perekonomian. Kedua, dengan diterapkannya *flat rate*, terjadi peningkatan untuk semua lapisan penghasilan. Dengan meningkatnya penghasilan, maka akan banyak orang yang akan menabung lebih banyak (“*Why The Flat Tax Is Efficient*”, 2).

2. Dampak *flat rate* terhadap penghasilan

Berbagai kritik terhadap *flat rate* menyatakan bahwa *flat rate* hanya akan menguntungkan orang-orang yang kaya dan membebani orang-orang yang berpenghasilan rendah. Akan tetapi, kritik-kritik tersebut hanya didasarkan pada pemikiran yang sempit. Kritik tersebut mengabaikan fakta bahwa *flat rate* akan berpengaruh pada orang-orang yang berbeda dengan cara yang berbeda pula dan akan mempengaruhi perubahan sistem perekonomian secara keseluruhan (“*Why The Flat Tax Is Efficient*”, 3).

3. Dampak *flat rate* terhadap penerimaan pemerintah

Sebagian orang menyatakan bahwa *flat rate* akan meningkatkan penerimaan pemerintah dari sektor pajak dengan cara menyederhanakan Undang-Undang Perpajakan dan menghilangkan berbagai *loopholes* yang sering dimanfaatkan oleh perusahaan dan orang kaya sehingga membayar pajak lebih sedikit dari yang seharusnya. Dampak *flat rate* terhadap penerimaan pemerintah tersebut pernah dialami Rusia. Pendapatan nyata Rusia yang diperoleh dari PPh OP meningkat sebesar 25,2% pada tahun pertama setelah Federasi Rusia memberlakukan penerapan *flat tax*. Hal tersebut diikuti dengan peningkatan sebesar 24,6% pada tahun kedua, dan peningkatan sebesar 15,2% pada tahun ketiga (“*Why The Flat Tax Is Efficient*”, 4).

C. Kerangka Pemikiran

Untuk meningkatkan penerimaan pajak, diperlukan perangkat peraturan perundang-undangan perpajakan yang baik sehingga akan muncul sistem perpajakan yang benar-benar adil dan menjamin kepastian hukum. Pemerintah telah berupaya untuk merealisasikan hal tersebut dengan melakukan reformasi perpajakan (*tax reform*). Saat ini, pemerintah dan DPR telah menyelesaikan amandemen Undang-Undang PPh dengan mengeluarkan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 Tentang Perubahan Keempat Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 Tentang Pajak Penghasilan. Salah satu perubahan yang ada pada Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 tersebut adalah mengenai perubahan tarif PPh untuk Orang Pribadi dan Badan.

Salah satu hal yang menarik dalam perubahan tarif tersebut adalah diterapkannya *flat rate* pada tarif PPh Badan sebesar 28%. Tarif 28% tersebut masih akan turun lagi menjadi 25% pada tahun 2010. Walaupun penurunan tarif PPh Badan menjadi 28% dan penerapan *flat rate* tersebut dapat menimbulkan *potential loss* yang cukup besar bagi Pemerintah. Akan tetapi perubahan tarif tersebut dirasa perlu mengingat tarif PPh Badan Indonesia termasuk yang cukup tinggi di Asia khususnya kawasan Asia Tenggara.

Dengan adanya penurunan tarif PPh Badan menjadi 28% tersebut, diharapkan tarif PPh Badan Indonesia dapat lebih sederhana dan lebih kompetitif jika dibandingkan dengan tarif PPh di negara lain. Penerapan *flat rate* yang disertai dengan penurunan tarif ini diharapkan mampu memberikan insentif bagi investasi dan sekaligus bisa memperkuat daya beli masyarakat kelas menengah. Jika daya beli meningkat, permintaan diharapkan juga naik, sehingga pendapatan perusahaan pun naik. Pada akhirnya pajak yang dibayarkan juga bertambah.

Dengan tarif baru tersebut, baik perusahaan yang mempunyai keuntungan besar atau kecil akan dikenai tarif yang sama sehingga perhitungannya lebih sederhana. Dengan demikian, investor tidak lagi terlalu mempertimbangkan masalah perpajakan karena tarifnya sama dengan negara lain. Investor akan melihat Indonesia secara lebih kompetitif karena mempunyai kelebihan dari sisi sumber daya alam, upah buruh, dan keamanan. Tarif pajak merupakan salah satu hal yang cukup krusial dalam hal investasi karena tarif pajak tersebut akan

menjadi pertimbangan bagi para investor untuk berinvestasi ke suatu negara. Jika ditinjau dari asas keadilan, penerapan *flat rate* ini relatif adil karena Wajib Pajak yang memiliki penghasilan yang lebih besar akan membayar pajak yang proporsinya lebih besar jika dibandingkan dengan Wajib Pajak yang penghasilannya lebih kecil dan keadilan ini juga diperkuat dengan adanya insentif untuk Wajib Pajak Badan yang berskala kecil. Selain itu, jika ditinjau dari asas *ease of administration*, *flat rate* ini dinilai lebih sederhana dalam perhitungannya dan lebih pasti karena hanya terdapat satu tarif saja.

D. Operasionalisasi Konsep

Tabel II.1
OPERASIONALISASI KONSEP

Konsep	Variabel	Dimensi	Indikator
Keadilan	Asas Keadilan	Keadilan Horizontal	1. Tambahan kemampuan ekonomis. 2. <i>World Wide Income</i> . 3. <i>Deductible Expenses</i> . 4. <i>Equal treatment for the equals</i>
		Keadilan Vertikal	1. Perbedaan <i>tax burden</i> berdasarkan tingkat <i>ability to pay</i> . 2. Beban pajak bersifat progresif
<i>Ease of admnistration</i>	Asas <i>ease of administration</i>	Kepastian	Tarif pajak harus jelas, tegas dan tidak dapat ditafsirkan lain.
		Kesederhanaan	Tarif pajak harus sederhana dan mudah perhitungannya.

Sumber : Haula Rosdiana dan Rosin Tarigan

E. Metode Penelitian

E.1. Pendekatan Penelitian

Pendekatan dalam penelitian merupakan cara peneliti memandang dan mempelajari suatu gejala atau realitas sosial. Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kuantitatif. Peneliti menggunakan pendekatan kuantitatif karena penelitian dilakukan berdasarkan teori, yaitu sebuah skema konsep yang didasarkan pada pernyataan mendasar yang disebut aksioma, yang dianggap benar (Sekaran, 32). Fungsi teori itu sendiri adalah untuk menyederhanakan dan memprediksi (Babbie, 13), oleh karena itu pada penelitian ini, peneliti bergerak dari teori-teori yang sudah ada sebelumnya, dan membandingkannya dengan kenyataan yang ada di lapangan. Teori yang sudah ada sebelumnya tersebut menjadi dasar bagi peneliti dalam penelitian ini.

Penelitian kuantitatif bertujuan untuk menghasilkan fakta-fakta spesifik sebagai dasar pengambilan keputusan (Prasetyo, Jannah, 42). Dengan penelitian kuantitatif, hasil penelitian akan lebih spesifik dan sistematis, dengan demikian, bisa dipergunakan untuk dibandingkan dengan teori yang sudah ada sebelumnya.

E.2. Jenis Penelitian

E.2.1 Jenis Penelitian Berdasarkan Tujuan Penelitian

Penelitian ini dikategorikan sebagai penelitian deskriptif. Penelitian deskriptif dilakukan untuk memberikan gambaran yang lebih detail mengenai suatu gejala atau fenomena. Tujuan dari penelitian deskriptif adalah untuk menggambarkan mekanisme sebuah proses, menyajikan informasi dasar, menjelaskan tahap-tahap atau seperangkat tatanan, serta menciptakan seperangkat kategori atau pola (Prasetyo, Jannah, 42). Penelitian yang bersifat deskriptif dapat digunakan seandainya telah terdapat informasi mengenai suatu permasalahan atau suatu keadaan, akan tetapi informasi tersebut belum terperinci, sehingga peneliti mengadakan penelitian untuk memperinci informasi yang tersedia (Manalo, 23). Penelitian mengenai kebijakan perubahan tarif PPh Badan dari tarif progresif menjadi *flat rate* dilakukan dengan mengadakan wawancara mendalam yang pertanyaannya diambil dari konsep berdasarkan pedoman teori.

E.2.2 Jenis Penelitian Berdasarkan Manfaat Penelitian

Berdasarkan manfaatnya, penelitian ini digolongkan ke dalam penelitian murni. Menurut Kountur, penelitian murni adalah penelitian yang diperuntukkan bagi pengembangan ilmu pengetahuan dengan tujuan untuk mengembangkan teori atau menemukan teori-teori baru (Kountur, 104). Penelitian ini dilakukan untuk tujuan akademis untuk menyumbangkan ilmu pengetahuan murni serta dalam rangka memenuhi syarat kelulusan.

Penelitian murni menggunakan konsep-konsep yang abstrak dan spesifik, itu sebabnya manfaat penelitian ini baru dapat dilihat dalam jangka waktu yang panjang, tidak langsung digunakan untuk memecahkan permasalahan saat itu juga. Seperti halnya yang dikemukakan oleh Bailey mengenai *pure research*, bahwa :

"Pure research (sometimes called basic research) involves developing and testing theories and hypotheses that are intellectually interesting to the navigator and might thus have some social application in the future, but have no application to social problem in the present time... thus such work often involves testing hypotheses containing very abstract and specialized concepts" (Bailey, 24-25).

E.3. Metode dan Strategi Penelitian

E.3.1. Jenis Penelitian Berdasarkan Dimensi Waktu

Berdasarkan dimensi waktu, penelitian mengenai kebijakan penerapan *flat rate* ini merupakan penelitian *cross sectional* karena penelitian ini dilakukan satu kali dan pada suatu waktu tertentu. Bailey mengemukakan definisi mengenai penelitian *cross-sectional*, yaitu *"a cross-sectional study is one that studies a cross-section of the population at a single point in time."*(Bailey, 25).

E.3.2. Jenis Penelitian Berdasarkan Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini adalah kualitatif. Secara garis besar penelitian ini terpusat pada data kualitatif, yang diperoleh melalui wawancara dengan para informan. Instrumen penelitian adalah *human instrument* (Lincoln, Guba, 39). Peneliti sebagai instrumen pengumpulan data yang utama merupakan instrumen yang paling tepat dalam menghadapi ketidakpastian dan

keberagaman yang ada di *site* penelitian dan hanya peneliti yang dapat mengevaluasi serta menangkap arti dari berbagai interaksi yang terjadi dengan para informan.

Teknik pengumpulan data yang dilakukan peneliti berdasarkan triangulasi, yaitu teknik pengumpulan data yang bersifat menggabungkan berbagai teknik pengumpulan data dan sumber data yang ada (Sugiyono, 83). Triangulasi yang dilakukan dalam penelitian ini adalah yang disebut oleh Neuman sebagai *triangulation of measures* dan *triangulation of observers* :

“Researchers take multiple measures of the same phenomenon. By measuring something in more than one way, researchers are more likely to see all aspects of it.” (Neuman, 124).

Penelitian tentang kebijakan perubahan tarif progresif PPh Badan menjadi *flat rate* dilakukan dengan menggunakan berbagai cara pengumpulan data, seperti studi lapangan dan studi kepustakaan.

“In many studies, one researcher conducts interviews or is the sole observer of people’s behavior...Multiple observers or researchers add alternative perspectives, backgrounds, and social characteristics and will reduce the limitations.” (Neuman, 125)

Penelitian mengenai kebijakan perubahan tarif progresif PPh Badan menjadi *flat rate* mempraktikkan *triangulation observers* dengan mengadakan wawancara mendalam dengan berbagai pihak yang mewakili peran, karakteristik, serta perspektif yang berbeda dalam melihat kebijakan perubahan tarif PPh Badan menjadi *flat rate*. Selanjutnya keterangan dari masing-masing pihak dapat dibandingkan, dapat saling melengkapi, bahkan dapat terjadi kontra-argumen yang semuanya itu dianalisis menjadi suatu gambaran yang lengkap.

Teknik pengumpulan data menurut Lincoln dan Guba, dibagi menjadi *human sources* dan *nonhuman sources* (Lincoln, Guba, 267). *Human sources* didasarkan pada teknik pengumpulan data dengan wawancara. Sedangkan, *nonhuman sources* melingkupi pengumpulan data dari dokumen dan berbagai rekaman data. Teknik pengumpulan data pada penelitian mengenai kebijakan perubahan tarif progresif PPh Badan menjadi *flat rate* ini didasarkan pada:

➤ Studi kepustakaan

Untuk mendukung penelitian, peneliti berupaya mengumpulkan data-data sekunder melalui buku-buku, majalah, artikel, skripsi, jurnal, perundang-undangan perpajakan, dan lainnya yang berhubungan dengan pokok permasalahan yang diteliti. Data sekunder menurut Bailey adalah “*the analysis of a document or data gathered or authored by another person*” (Bailey, 229).

➤ Studi Lapangan

Untuk memperdalam dan melengkapi analisis yang ada, peneliti juga melakukan studi lapangan dengan cara melakukan wawancara mendalam (*in depth interview*) dan mencari informasi dari para narasumber yang mengetahui secara langsung dan mendalam mengenai kebijakan perubahan tarif progresif PPh Badan menjadi *flat rate*. Cannel dan Kahn mendefinisikan wawancara riset sebagai percakapan dua orang antara pewawancara dan orang yang diwawancarai yang dilakukan dengan tujuan khusus untuk memperoleh keterangan yang sesuai dengan penelitian, dan dipusatkan oleh pewawancara pada isi yang dititikberatkan pada tujuan-tujuan deskripsi, prediksi dan penjelasan sistem mengenai penelitian tersebut (Chadwick, 121). Menurut Koentjaraningrat, metode wawancara atau interview mencakup cara yang dipergunakan oleh seorang pewawancara dalam bercakap-cakap secara langsung berhadapan muka dengan informan, untuk tujuan suatu tugas tertentu, mencoba mendapatkan keterangan atau pendirian secara lisan dari seorang informan tersebut (Koentjaraningrat, 214). Dalam penelitian kualitatif, pengumpulan data tidak dipandu oleh teori, tetapi dipandu oleh fakta-fakta yang ditemukan pada saat penelitian di lapangan (Sugiyono, 3).

Pada penelitian ini, data dikumpulkan melalui wawancara dengan informasi secara langsung (bertatap muka) menggunakan alat perekam. Pada dasarnya wawancara dapat bersifat terstruktur dan tidak terstruktur, sebagaimana kutipan di bawah ini :

“The interview can be structured, so that all questions are read verbatim, always in the same order using strict standardization; or the interview can be very permissive, amounting to a free-flowing conversation between the interviewer and the informant” (Koentjaraningrat, 214).

Wawancara yang dilakukan oleh peneliti dalam penelitian ini bersifat terstruktur dimana sebelumnya peneliti mempersiapkan pertanyaan sebagai pedoman wawancara yang akan diajukan dan kemudian membacakan pertanyaan yang telah dipersiapkan tersebut terhadap informan serta sifat wawancara lebih formal. Namun tidak menutup kemungkinan peneliti juga melakukan wawancara tidak berstruktur.

Penelitian menggunakan pertanyaan terbuka dalam mengajukan wawancara dengan informan. Pada pertanyaan terbuka, informan didorong untuk menjawab dengan menggunakan kata-kata sendiri dan mengungkapkan rumusan-rumusan sendiri tentang suatu situasi. Tanggung jawab pewawancara adalah mengajukan pertanyaan dan menambah pertanyaan penelitian sampai informan selesai memberikan rincian jawaban yang relevan, dan merekam rincian jawaban tersebut secermat dan selengkap mungkin.

Data yang dikumpulkan berupa:

- data primer yang berasal dari hasil wawancara dengan berbagai narasumber.
- data sekunder yang berasal dari berbagai literatur kepustakaan.

E.3.3 Jenis Penelitian Berdasarkan Teknik Analisis Data

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis data kualitatif. Bogdan dan Biklen, sebagaimana dikutip oleh Moleong, menyatakan bahwa analisis data kualitatif adalah:

“upaya yang dilakukan dengan jalan bekerja dengan data, mengorganisasikan data, memilah-milahnya dalam satuan yang dapat dikelola, mensistesisikannya, mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang penting dan apa yang dipelajari, dan memutuskan apa yang dapat diceritakan kepada orang lain” (Moleong, 248).

Dengan demikian, tidak semua temuan yang diperoleh di lapangan dan literatur, yang secara makro berhubungan dengan tema penelitian, digambarkan dalam hasil penelitian ini. Hanya data, gambaran, maupun analisis yang menurut peneliti penting untuk digambarkan dalam hasil penelitian ini. Peneliti pun turut mempertimbangkan mengenai kebaruan, *reliability*, dan ketersediaan informasi

serta ketertarikan pribadi untuk membahas lebih mendalam akan temuan yang diperoleh.

E.4. Hipotesis Kerja

Hipotesis kerja dalam penelitian ini adalah bahwa dasar pemikiran pemerintah dalam menetapkan kebijakan perubahan tarif progresif PPh Badan menjadi *flat rate* adalah untuk memberikan kesederhanaan dalam kewajiban perpajakan Wajib Pajak Badan, mengikuti tren dan agar tarif PPh Badan Indonesia menjadi lebih kompetitif jika dibandingkan dengan negara lainnya. Melalui kebijakan ini, pemerintah mempunyai target yang hendak dicapai, yaitu peningkatan investasi di Indonesia dan peningkatan daya beli masyarakat. Jika ditinjau dari asas keadilan, kebijakan perubahan tarif PPh Badan menjadi *flat rate* ini relatif adil karena Wajib Pajak Badan yang memiliki penghasilan yang lebih besar akan tetap membayar pajak yang proporsinya lebih besar jika dibandingkan dengan Wajib Pajak Badan yang penghasilannya lebih kecil dan asas keadilan ini juga diperkuat dengan adanya insentif berupa pengurangan tarif untuk Wajib Pajak Badan berskala kecil. Selain itu, jika ditinjau dari asas *ease of administration*, *flat rate* ini lebih sederhana dalam perhitungannya dan lebih pasti karena hanya memiliki satu tarif saja.

E.5. Narasumber/Informan

Informan dalam penelitian ini berjumlah sepuluh orang. Keseluruhan informan dapat dikategorikan ke dalam empat kelompok utama yang masing-masing mewakili pihak dan kepentingan yang berbeda. Berikut ini adalah deskripsi para informan.

1) Pemerintah

a) Eksekutif (Direktorat Jenderal Pajak dan Badan Kebijakan Fiskal)

- **Sumaryanti, Kepala Seksi Peraturan Pajak Penghasilan Badan III DJP**

Beliau merupakan informan dari Ditjen Pajak yang merupakan institusi pemerintah yang melaksanakan administrasi perpajakan.

Melalui informan ini, peneliti mencoba memperoleh informasi mengenai latar belakang pembuatan kebijakan perubahan tarif pajak dari tarif progresif menjadi *flat rate* dan bagaimana nantinya kebijakan *flat rate* ini akan diterapkan.

- **Gunawan Pribadi, S.E, M.B.T, Ak, Kepala Bidang Rekomendasi Kebijakan Pendapatan Negara Badan Kebijakan Fiskal**

Beliau merupakan informan dari BKF yang merupakan suatu institusi pemerintah yang menganalisa mengenai kebijakan fiskal di Indonesia. Dalam penelitian ini, peneliti mencoba memperoleh informasi dari BKF mengenai latar belakang pembuatan kebijakan perubahan tarif pajak dari tarif progresif menjadi *flat rate* dan dampak kebijakan *flat rate* terhadap perekonomian.

- **Prof.Dr. John Hutagaol, Sekretaris RUU PPh DJP**

Beliau merupakan salah satu informan dari sisi akademisi. Peneliti tertarik untuk mewawancarai beliau karena beliau mempunyai pengetahuan yang cukup memadai mengenai berbagai konsep perpajakan. Oleh karena itu pandangan beliau cukup membantu peneliti dalam mengumpulkan informasi.

b) Legislatif (Anggota DPR)

- **Andi Rahmat, Badan Kelengkapan Panitia Anggaran-Komisi XI (Keuangan, Perencanaan Pembangunan Nasional, Perbankan, dan Lembaga Keuangan Bukan Bank) Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.**

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat ini merupakan informan dari sisi legislatif. Beliau merupakan anggota Pansus (Panitia Khusus) RUU PPh. Dalam penelitian ini, peneliti mencoba memperoleh informasi dari Andi Rahmat mengenai latar belakang pembuatan kebijakan perubahan tarif pajak dari tarif progresif menjadi *flat rate*, dasar perhitungan untuk menetapkan besaran *flat rate*, dan dampak kebijakan *flat rate* terhadap perekonomian Indonesia.

- **Rama Pratama, Badan Kelengkapan Panitia Anggaran-Komisi XI (Keuangan, Perencanaan Pembangunan Nasional, Perbankan, dan Lembaga Keuangan Bukan Bank) Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.**

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat ini merupakan informan dari sisi legislatif. Beliau merupakan anggota Pansus (Panitia Khusus) RUU PPh. Dalam penelitian ini, peneliti mencoba memperoleh informasi dari Rama Pratama mengenai latar belakang pembuatan kebijakan perubahan tarif pajak dari tarif progresif menjadi *flat rate*, dasar perhitungan untuk menetapkan besaran *flat rate*.

2) **KADIN**

- **Priohandojo Kristanto, Ketua Komite Tetap Perpajakan KADIN (Kamar Dagang dan Industri) Indonesia.**

Beliau merupakan informan pendukung dari sisi Wajib Pajak, khususnya perwakilan KADIN. Wawancara dengan beliau dilakukan secara tertulis melalui email, dimana peneliti mengirimkan daftar pertanyaan melalui email dan beliau menjawab secara tertulis. Dalam penelitian ini, peneliti mencoba memperoleh informasi dari KADIN selaku perwakilan dari para pengusaha dan pihak yang mengusulkan dilakukannya perubahan tarif. Peneliti ingin memperoleh informasi dari KADIN mengenai tanggapannya terhadap kebijakan *flat rate* ini.

3) **Pengamat ekonomi**

- **Dr. Ahmad Erani Yustika, Direktur INDEF (*Institute of Development on Economics and Finance*).**

Beliau merupakan pengamat ekonomi yang tergabung dalam satu lembaga penelitian. Menurut peneliti, informan merupakan pihak yang netral untuk memberikan informasi dikarenakan beliau lebih bebas dari pengaruh kepentingan manapun. Informan dianggap mempunyai pandangan yang lebih objektif mengenai kebijakan pengampunan pajak dan kebijakan penerapan *flat rate*.

4) Akademisi

- **Dr. Haula Rosdiana, M.Si., Dosen Perpajakan FISIP UI.**

Informan diwawancarai oleh peneliti karena pengalaman beliau yang pernah menjadi Pansus RUU PPh. Hal tersebut memungkinkan beliau untuk memberikan informasi seputar penerapan *flat rate* pada Undang-Undang PPh yang baru ini. Menurut peneliti, beliau juga merupakan informan yang cenderung netral dalam memberikan informasi.

E.6. Proses Penelitian

Peneliti tertarik untuk meneliti mengenai topik ”penerapan *flat rate* untuk PPh Badan” diawali dengan pencarian data melalui internet. Terdapat berbagai informasi mengenai telah disahkannya Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 Tentang Perubahan Keempat Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 Tentang Pajak Penghasilan oleh Pemerintah dan DPR pada pertengahan 2008 ini. Salah satu perubahan yang terjadi pada Undang-Undang PPh yang terbaru tersebut adalah diubahnya tarif PPh Badan ini menjadi *flat rate* dan perubahan ini juga diikuti dengan penurunan tarif tertinggi dari 30% menjadi 28%. Peneliti melakukan tahapan pra-penelitian dengan turun ke lapangan, yaitu Kantor Pusat Direktorat Jenderal Pajak. Konfirmasi keberadaan data dilakukan oleh penulis dan data yang dimaksud ada dan mungkin untuk dijangkau. Oleh karena itu, peneliti berupaya untuk melanjutkan penelitian.

Penulis mengumpulkan literatur yang menjadi bahan acuan dalam penelitian ini. Literatur tersebut antara lain, buku teks, majalah, jurnal, dan lain-lain. Setelah itu penulis melakukan konsultasi dengan dosen pembimbing mengenai langkah-langkah apa saja yang harus ditempuh dan menentukan teori yang berkaitan dengan topik.

Peneliti turun ke lokasi penelitian sebagai peneliti total kemudian membangun legitimasi keberadaan dengan mengikuti prosedur perizinan sebagai cara untuk memasuki Direktorat Jenderal Pajak, BKF, DPR, KADIN, INDEF, dan tempat lain yang berhubungan dengan pemerolehan data. Sebelum melakukan wawancara dengan informan, peneliti berusaha untuk membangun *rapport*. Hal

tersebut dilakukan dalam rangka meyakinkan para informan bahwa penelitian yang dilakukan murni untuk keperluan akademis dan untuk pengembangan pengetahuan.

Penelitian dilakukan dalam kurun waktu kurang lebih lima bulan, sejak Juli 2008 sampai dengan November 2008. Peneliti mengumpulkan berbagai informasi melalui wawancara yang dilakukan dengan berbagai pihak. Peneliti merekam wawancara dengan informan. Hal tersebut dilakukan jika tidak ada halangan dari pihak informan untuk melakukan *face to face interview* dan jika informan memberikan izin untuk diadakannya perekaman data. Selain itu, peneliti membuat berbagai catatan lapangan yang diperlukan untuk pengumpulan informasi.

Pengumpulan data yang dilakukan pada tahap sebelumnya kemudian dilanjutkan dengan tahap analisis oleh peneliti. Analisis tersebut dilakukan peneliti berdasarkan interpretasi dari hasil wawancara dengan para informan dan kemudian dirangkum secara umum dan setelah itu didapatkan suatu dasar pemikiran, kemudian hal tersebut dianalisis. Tahap terakhir adalah melakukan analisis mengenai apakah kebijakan penerapan *flat rate* untuk PPh Badan ini telah sesuai dengan asas keadilan dan *ease of administration*.

E.7. *Site* Penelitian

Site penelitian berada pada Kantor Pusat Direktorat Jenderal Pajak. Alamat lengkapnya di Gedung B Jl.Gatot Soebroto No. 40-42, Jakarta 12190. Penelitian mengambil tempat di Kantor Pusat Direktorat Jenderal Pajak karena merupakan pusat otoritas pelaksana kebijakan perpajakan serta tersedia berbagai informasi mengenai perpajakan. *Site* penelitian juga berada di Kantor Badan Kebijakan Fiskal. Alamat lengkapnya di Gedung B Departemen Keuangan Lantai 6 Jl.Wahidin No. 1, Jakarta 10710. Selain itu, lokasi penelitian berada di Gedung Nusantara I DPR/MPR RI Gatot Soebroto. Lokasi penelitian tersebut sehubungan dengan wawancara yang dilakukan dengan anggota DPR selaku dewan legislatif yang turut serta dalam perumusan kebijakan.

Wawancara dengan pihak INDEF dilakukan di Jl. Batu Merah No. 45 Pejaten Timur Jakarta 12510. *Site* penelitian sehubungan dengan informan dari

kalangan akademisi, yaitu Prof. Dr. John Hutagaol dilakukan di Kantor Pelayanan Perpajakan Pratama Jakarta Tebet, Jl. Tebet Raya. Lokasi penelitian sehubungan dengan informan Dr.Haula Rosdiana, M.Si dilakukan di Gedung G FISIP UI-Depok.

E.8. Keterbatasan Penelitian

Terdapat berbagai kekurangan dalam penelitian. Penulis merasakan keterbatasan akses dalam memperoleh pengambilan data-data yang bersifat kuantitatif, seperti data mengenai perhitungan secara matematis perolehan tarif sebesar 28% dan perhitungan secara matematis kerugian yang diderita oleh pemerintah (*potentiall loss*) akibat penerapan *flat rate*. Selain itu, keterbatasan waktu yang dimiliki para informan menyebabkan wawancara yang dilakukan terkadang tertunda.

